Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 158 (R2048) Voorstel van Rijkswet van het lid Taverne tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het laten vervallen van de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen met een ieder verbindende bepalingen

Nr. 10 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 7 december 2015

De initiatiefnemer heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de PvdA en D66. De initiatiefnemer dankt deze leden voor hun vragen en opmerkingen en hoopt met deze nota de vragen naar tevredenheid te beantwoorden en enige onduidelijkheden over het voorstel weg te nemen.

Alvorens in te gaan op de gestelde vragen, benadrukt de initiatiefnemer graag dat hij geen rigoureuze wijziging voorstelt. De initiatiefnemer heeft een principieel pijnpunt geconstateerd in de goedkeuringsprocedure van verdragen. Volgens het huidige stelsel is het mogelijk dat burgers worden gebonden aan bepaalde verdragsrechtelijke verplichtingen, zonder dat het parlement zich daarover heeft uitgelaten of zelfs heeft kunnen uitlaten. De initiatiefnemer geeft toe dat dit niet op grote schaal gebeurt, maar dat neemt het principiële punt niet weg. Dat is de reden dat de initiatiefnemer dit wetsvoorstel aanhangig heeft gemaakt.

Overigens is de initiatiefnemer niet de eerste die deze constatering doet. De Staatscommissie-Kranenburg maakte in 1956 al bezwaar tegen het feit dat goedkeuring van verdragen met een ieder verbindende bepalingen ook stilzwijgend kon plaatsvinden.[1] Er werd zelfs in een minderheidsnota-Oud gepleit voor afschaffing van de uitzonderingscategorie «korte en goedkope» verdragen, die thans zijn opgenomen in artikel 7, onder c van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgbv).[2]
Bij de totstandkoming van de Rgbv bracht de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) ook kritisch advies uit over het gebrek aan democratische controle bij de goedkeuring van verdragen. De CAVV stelde toen dat het bij de rijkswet gaat om een spanningsveld tussen een rechtsorde gebaseerd op democratisch tot stand gekomen rechtsregels en een rechtsorde die vooralsnog is gebaseerd op intergouvernementele samenwerking die zich goeddeels aan democratische

[1] Bijlage bij Kamerstukken II 1955/56, 4133 (R19), nr. 4, p. 15.
[2] De leden Oud, Diepenhorst, Donner en Duynstee waren principieel tegen deze uitzonderingscategorie. Zie bijlage bij Kamerstukken II 1955/56, 4133 (R19), nr. 4, p. 26.

kst-34158-10
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

controle onttrekt.[3] Ook in de academische literatuur werd kritiek geuit op het feit dat de Rgbv het mogelijk maakt dat verdragen die burgers binden voor het Koninkrijk in werking treden zonder de goedkeuring van de Staten-Generaal.[4] Gelet op het grote belang van verdragen met een ieder verbindende bepalingen – deze gaan ingevolge artikel 94 van de Grondwet boven Nederlandse wettelijke voorschriften – is er in de literatuur altijd brede consensus geweest over het belang van democratische legitimatie bij verdragsluiting.[5]
Bij dit alles is het belangrijk om te benadrukken dat de rechter altijd het laatste woord houdt. Ook als het parlement zich heeft uitgelaten over de vraag of een bepaalde bepaling een ieder verbindend is of niet, dan nog kan de rechter tot een ander oordeel komen.[6] De verhouding tussen parlement en rechtspraak wordt wat dat betreft niet gewijzigd. Wel krijgen rechters meer handvatten bij hun beoordeling of een bepaling een ieder verbindend is of niet.

Dit gezegd hebbende, gaat de initiatiefnemer graag in op de gestelde vragen. De leden van de PvdA-fractie vragen naar nadere onderbouwing van de meerwaarde van dit initiatiefwetsvoorstel en vragen waarom de reeds bestaande bevoegdheden van het parlement tekort schieten.

De initiatiefnemer wil graag de meerwaarde van dit initiatiefvoorstel als volgt nader toelichten. De initiatiefnemer ziet de meerwaarde van dit initiatiefvoorstel als tweeledig. Ten eerste ontbreekt het aan het parlement op dit moment aan bevoegdheden om te verlangen dat bepaalde verdragen uitdrukkelijk worden goedgekeurd. Op basis van artikel 7 van de Rgbv zijn er vier categorieën verdragen waarbij het parlement niet de mogelijkheid heeft met de regering van gedachten te wisselen over de inhoud, wenselijkheid of duur van betreffende verdragen.[7] De initiatiefnemer wil deze categorieën niet afschaffen, maar stelt in navolging van twee staatscommissies voor dat een voorziening wordt getroffen voor deze categorieën om de democratische legitimatie van deze verdragen te waarborgen.[8] De initiatiefnemer heeft gemeend dat dit het beste kan door de verdragen die burgers direct kunnen binden, uitdrukkelijk voor te leggen aan het parlement. Immers, deze verdragen kunnen burgers rechten geven, maar ook plichten opleggen. Bij beide is volgens de initiatiefnemer expliciete instemming van de Staten-Generaal principieel noodzakelijk, omdat deze verdragen de rechtspositie van burgers kunnen wijzigen.
Ten tweede stelt de initiatiefnemer zich op het principiële standpunt dat de een ieder verbindendheid van verdragsbepalingen als zodanig al reden

[3] Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken no. 1467 (bijlage bij Kamerstukken II 1990/91, 21 214 (R 1375), nr. 7.).
[4] Zie bijvoorbeeld L.F.M. Besselink, de staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in Nederland, preadvies vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, W.E.J. Tjeenk Willink Deventer 1996.
[5] Zie bijvoorbeeld: H.H.M. Sondaal, De Nederlandse Verdragspraktijk, diss. Den Haag: T.M.C. Asser instituut 1986, p. 145–150. Zie ook J.G. Brouwer, Het parlementaire lek in de goedkeuringsregeling verdragen, in: Parlement en buitenlands beleid / met bijdragen van H.G. De Jong, J.G. Brouwer en L.F.M. Besselink, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 1–35. Zie voorts B.P. Vermeulen, «Slikken of stikken?, De invloed van het parlement op het buitenlands beleid», Staatscourant, 120, 29 juni 1993. Zie verder L.F.M. Besselink, Parlement en buitenlandse politiek, over Constitutionele relaties en de buitenwereld: een drieluik, in: J.Th.J. van den Berg, J.L.W. Broeksteeg en L.F.M. Verhey (red.), Het parlement, Staatsrechtconferentie Universiteit Maastricht, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 200, alsook L.F.M. Besselink en R.A. Wessel, De invloed van ontwikkelingen in de internationale rechtsorde op de doorwerking naar Nederlands constitutioneel recht, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 90–91.
[6] Dit vloeit voort uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 94 van de Grondwet.
[7] Dit zijn de categorieën verdragen die vallen onder a, c, d en f van artikel 7.
[8] De initiatiefnemer verwijst hier naar de Staatscommissie-Kranenburg, bijlage bij Kamerstukken II 1955/56, 4133 (R19), nr. 4, p. 15 en de Staatscommissie-Thomassen, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31 570, nr. 17, p. 112–113.

genoeg is voor parlementaire behandeling, te meer nu deze bepalingen gelden als hoogste formele rechtsbron. De Kamer zou bij deze categorie verdragen zelf niet het stilzwijgen hoeven te doorbreken, maar zou de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure moeten worden gevolgd.

Thans is de een ieder verbindendheid van verdragsbepalingen geen zelfstandige overweging van de regering. Ook daar biedt dit initiatief-voorstel meerwaarde. De regering hanteert nu twee andere zelfstandige overwegingen bij de beoordeling van de vraag of een verdrag uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft.[9] De eerste overweging is de vraag of er uitvoeringswetgeving vereist is. Als dat het geval is, wordt er gekozen voor de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure bij wet. Als dat niet het geval is, wordt er door de regering een inschatting gemaakt over de waarschijnlijkheid dat het parlement met de regering van gedachte wil wisselen over het verdrag. Hierbij vormt de een ieder verbindendheid geen zelfstandige overweging.[10]

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd of er voorbeelden zijn van gevallen waar rechters nadrukkelijk hinder ondervonden bij het vormen van een oordeel als gevolg van een ontbrekend of onvolledig oordeel van de wetgever omtrent een ieder verbindende bepalingen van internationale verdragen.

In antwoord op deze vraag verwijst de initiatiefnemer naar de rechterlijke uitspraken die gedaan zijn betreffende het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Bij artikel 8, tweede lid van dit verdrag, rees de vraag of deze bepaling geschikt was om een ieder te kunnen verbinden in de zin van artikel 94 van de Grondwet. De rechtbank Den Haag beantwoordde deze vraag als eerste.[11] In het vonnis overwoog de rechtbank: «[...] dat moet worden vastgesteld dat de verdragsluitende partijen tot uitgangspunt hebben genomen dat lidstaten in de eigen rechtssfeer tot uitvoering moeten overgaan van verplichtingen die in het verdrag in abstracto zijn verwoord. Dat wordt onderstreept door de formulering van artikel 5 lid 2 sub b WHO-kaderverdrag, waarin immers aan de lidstaten wordt opgelegd» doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke en/of andere maatregelen» te treffen, terwijl uit de overige inhoud van het verdrag blijkt dat de lidstaten daarbij een grote mate van vrijheid hebben die maatregelen vorm te geven. Aldus is geen sprake van normen die zo zijn geformuleerd dat zij in de nationale rechtsorde zonder bezwaar als objectief recht kunnen functioneren. Het oordeel van de rechtbank moet daarom luiden dat normen neergelegd in het WHO-Kaderverdrag geen rechtstreekse werking hebben in het Nederlandse recht».[12] In hoger beroep beantwoordde het gerechtshof Den Haag de vraag of de rechtbank terecht van oordeel was dat de bepaling niet een ieder verbindend was, als volgt: «CAN voert ook terecht aan dat, anders dan de rechtbank kennelijk heeft aangenomen, de omstandigheid dat de norm van artikel 8 lid 2 van het Verdrag nog in nationale wetgeving moet worden omgezet, niet zonder meer betekent dat daaraan geen rechtstreekse werking toekomt. Ook in een dergelijk geval kan van rechtstreekse werking sprake zijn, bijvoorbeeld indien de verdragsnorm op duidelijke en onvoorwaardelijke wijze het met die nationale wetgeving te bereiken resultaat voorschrijft.»[13] Het hof concludeert vervolgens dat aan artikel 8 lid 2 Verdrag rechtstreekse werking toekomt voor zover het gaat om de verplichting in «indoor public places» effectieve wettelijke maatregelen te

---

[9] Kamerstukken II 2012/13, 33 486, nr. 8, p. 2.
[10] Kamerstukken II 2012/13, 33 486, nr. 8, p. 2.
[11] ECLI:NL:RBSGR:2012:BW5993.
[12] ECLI:NL:RBSGR:2012:BW5993, r.o. 4.14.
[13] ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ4871, r.o. 2.4.

nemen tegen blootstelling aan tabaksrook.[14] Vervolgens neemt de Advocaat-Generaal van de Hoge Raad weer het standpunt van de rechtbank over. Hij zegt over de uitspraak van het hof op dit punt: «[...] De preambule van het WHO Kaderverdrag geeft weliswaar uitdrukking aan grote bezorgdheid van de internationale gemeenschap over de «health, social, economic and environmental consequences of tobacco consumption and exposure to tobacco smoke», maar laat de keuze van de daartoe in te zetten maatregel of maatregelen in het midden: artikel 8 lid 2 spreekt van wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke of andere maatregelen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een strafbepaling die het roken verbiedt, maar ook om een vergunningsvoorwaarde voor de exploitatie of om maatregelen van feitelijke/technische aard. Dat de invoering van een rookverbod voor indoor public places, gerekend moet worden tot het voorwerp of het doel van het verdrag, blijkt niet uit de preambule, noch uit een protocol of enige verklaring van deze strekking bij de totstandkoming van het WHO Kaderverdrag. De omstandigheid dat het gaat om een kaderverdrag (Framework Convention) wijst in de richting van het tegendeel. Het verdrag beoogt de door de verdragsstaten te nemen nationale maatregelen op elkaar af te stemmen.»[15] De Advocaat-Generaal geeft de rechtbank dus gelijk en adviseert tot vernietiging van de uitspraak van het hof. Uiteindelijk oordeelt de Hoge Raad zelf weer anders.[16] De Hoge Raad oordeelde: «Het hof heeft terecht geoordeeld dat artikel 8 lid 2 WHO-Kaderverdrag verplicht tot een effectieve bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook op de door het artikellid aangeduide plaatsen, waaronder openbare gebouwen («indoor public places»), waartoe ook kleine cafés te rekenen zijn. Zowel uit de tekst van deze bepaling, als uit de doelstelling van het verdrag – kort gezegd: het voorkomen van dood en gezondheidsschade door blootstelling aan tabaksrook –, volgt dat deze bescherming geldt voor eenieder die deze ruimtes betreedt of wil betreden. Eveneens terecht heeft het hof geoordeeld dat de verplichting van artikel 8 lid 2 WHO Kaderverdrag in elk geval in die zin onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is omschreven, dat zij zich verzet tegen de alsnog gemaakte uitzondering voor kleine cafés, die erop neerkomt dat voor deze cafés geen andere maatregel geldt dan de plicht de bezoeker erop te wijzen dat roken is toegestaan.»[17]

Deze rechtsgang had niet plaats hoeven vinden, als dit verdrag uitdrukkelijk aan de Kamer was voorgelegd en de Kamer met de regering van gedachte had gewisseld over de reikwijdte en de gevolgen van het verdrag. Op basis van de wetsgeschiedenis had de rechter veel duidelijker kunnen afleiden of betreffende verdragsbepaling geschikt zou zijn om een ieder te kunnen verbinden, en zo ja, in welke gevallen dat mogelijkerwijs het geval was.

Overigens zullen rechters in het algemeen terughoudend zijn vast te stellen dat zij nadrukkelijk hinder ondervinden bij het vormen van een oordeel als gevolg van een ontbrekend oordeel van de wetgever, aangezien het ontbreken van een oordeel van de wetgever voor hen een gegeven is. Als zij daarover nadrukkelijk hun ongenoegen zouden uitspreken in hun uitspraken, zou dit niet stroken met de terughoudendheid die rechters in acht nemen ten opzichte van de wetgever. Bovendien doet een rechter uitspraak in een concreet geschil tussen partijen. Een algemeen oordeel van de rechter over het ontbreken van een expliciet oordeel van de wetgever over de een ieder verbindendheid van een verdragsbepaling past ook om die reden niet in een uitspraak.

---

[14] ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ4871, r.o. 2.8.
[15] ECLI:NL:PHR:2014:497, r.o. 3.19.
[16] ECLI:NL:HR:2014:2928.
[17] ECLI:NL:HR:2014:2928, r.o. 3.6.1 & 3.6.2.

Derhalve beperken rechters zich vaak tot de beantwoording van de vraag of deze verdragsbepaling waarop het geschil betrekking heeft een ieder verbindend is, gezien het feit dat de wetgever hierover geen oordeel heeft gegeven.

Verder hebben de leden van de fractie van de PvdA gevraagd welke fracties met betrekking tot welke voorliggende verdragen hebben verzocht om uitdrukkelijke goedkeuring bij een verdrag dat ter stilzwijgende goedkeuring was aangeboden aan de Staten-Generaal en hoe vaak een poging hiertoe tevergeefs bleek vanwege onvoldoende politiek draagvlak.

De initiatiefnemer benadrukt enerzijds de meerwaarde van dit initiatiefvoorstel zoals hierboven uiteengezet. Het parlement mist op dit moment bevoegdheden om uitdrukkelijke goedkeuring af te dwingen en de initiatiefnemer vindt dat problematisch als het gaat om bepalingen die een ieder kunnen verbinden, en dus ook plichten kunnen opleggen aan burgers. Aldus geeft de initiatiefnemer de leden van de PvdA-fractie in zoverre gelijk, dat er naar zijn weten nooit onvoldoende draagvlak is om het stilzwijgen te doorbreken. De initiatiefnemer heeft geen problemen met de eis van een vijfde van het aantal leden in de Rgbv, maar heeft principiële problemen met het stilzwijgend goedkeuren van verdragen met een ieder verbindende bepalingen. De Kamer zou bij deze categorie verdragen niet telkens om uitdrukkelijke goedkeuring moeten vragen.

De initiatiefnemer is wel van mening dat het op voorhand allerminst duidelijk is welke, door de regering slechts meegedeelde of ter stilzwijgende goedkeuring aangeboden verdragen, potentieel bepalingen bevatten die een ieder kunnen verbinden. Als de regering van mening is dat een verdrag geen bepalingen bevat die mogelijk een ieder kunnen verbinden en dus voorrang hebben boven alle Nederlandse wetgeving en zelfs boven de Grondwet, dan is het geoorloofd dat de regering deze verdragen ter stilzwijgende goedkeuring voorlegt, of met een beroep op een uitzonderingscategorie uit artikel 7 Rgbv de Kamer slechts meedeelt dat het verdrag is gesloten en dat goedkeuring niet is vereist.

In antwoord op de leden van de fractie van D66 wijst de initiatiefnemer erop dat er in 2012 – toen het rapport van de Staatscommissie Thomassen werd besproken – een toezegging is gevraagd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te komen met een voorstel dat expliciete parlementaire goedkeuring zou verplichten voor verdragen die bevoegdheden creëren die burgers direct binden.[18] Aangezien een dergelijk voorstel van regeringszijde is uitgebleven, heeft de initiatiefnemer onderhavig voorstel aanhangig gemaakt.

De leden van de fractie van D66 hebben voorts gevraagd waarin de evaluatiebepaling tegemoet komt aan de vraag of er überhaupt noodzaak is tot een wetswijziging en waarom dit enige verandering teweeg zou brengen in de vraag hoe proportioneel het wetsvoorstel is ten aanzien van het gewenste doel, namelijk het verstevigen van de democratische controle op de goedkeuring van verdragen.

De initiatiefnemer is op grond van het vorenstaande van mening dat wijziging van de Rgbv noodzakelijk en proportioneel is ten aanzien van het gewenste doel, het verzekeren van democratische legitimatie bij verdragen met een ieder verbindende verdragsbepalingen. De evaluatiebepaling komt tegemoet aan de bezwaren van enkele fracties die in het verslag zorgen hebben geuit over een verstoring van de balans tussen de doelen van de Rgbv. Deze fracties vrezen dat door inwerkingtreding van

[18] Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 22, p. 20–21.

onderhavig voorstel de balans doorslaat en Nederland niet meer effectief kan opereren op het verdragstoneel. De initiatiefnemer deelt deze zorgen niet. Hij concludeert dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zelf niet bijhoudt welke verdragen een ieder verbindende bepalingen bevatten. Het is op dit moment dus onduidelijk hoe vaak verdragen met een ieder verbindende bepalingen zonder parlementaire goedkeuring worden aangenomen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal dat snel duidelijk worden. Er zal een nieuwe balans ontstaan. De initiatiefnemer heeft gemeend dat het goed is dat na vijf jaar de Minister van Buitenlandse Zaken de Rgbv als zodanig en de nieuwe betrokkenheid van het parlement bij het goedkeuren van verdragen evalueert. Daarom heeft hij bij nota van wijziging een evaluatiebepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd.

Taverne